

福祉サービスにおける第三者評価の意義と課題

永 和 良 之 助

〔抄 録〕

福祉サービスの第三者評価は、わが国の社会福祉実践領域において最も立ち遅れている分野の一つであるが、幸い筆者は、2001 年 8 月から京都府で高齢者介護サービスの第三者評価の仕組みづくりに深く関わってきた。本稿は、その体験を基にして著わしたものである。

第 1 章では、利用者のサービス選択の支援を優先しなければならない理由を詳述し、第 2 章では、福祉サービスの第三者評価に取り組んでいる数少ない自治体である京都府を例にとり、第三者評価の現状や実施方法を見ている。第 3 章と第 4 章では、京都府での取組みを踏まえ、第三者評価の有効性、課題、限界を考察している。

福祉サービスの第三者評価に取り組んでいる地方自治体は極めて少なく、かつ先行研究も乏しいことから、本稿は試論の域を出ていないが、今後、わが国において福祉サービスの第三者評価を進めるために必要な視点や課題は示すことができたと確信している。

キーワード 第三者評価、利用者支援、福祉サービスの質、情報公開、ケアの本質

はじめに

社会福祉サービスにおける第三者評価とは、福祉サービスの利用者でも事業者でもない第三者が、事業者が提供している福祉サービスの質を、専門家の眼でもって公正、客観的に評価することをいうが、かかる取り組みは、わが国の社会福祉実践領域において（のみならず研究面においても）最も遅れている分野の一つと言っても過言ではない。現に今なお法制化されていないし、幾つかの地方自治体と民間団体が取り組んでいるにすぎない。

本稿は今後わが国において福祉サービスの第三者評価の取り組みが進むことを希い、そのための理論的貢献をすることを目的としている。それゆえ以下の論述は、第三者評価の必要性について詳述することから始める。次に第三者評価の実施状況を振り返りつつ、その有効性を検証する。最後にそれを踏まえた上で第三者評価の課題について述べたいと思っている。

なお第三者評価に関する研究⁽¹⁾は極めて乏しいことから、本稿は筆者の試論となっていることを予め断っておく。

1. 第三者評価の目的と必要性

厚生省（現厚生労働省）に設置されていた「福祉サービスの質に関する検討会」は、2001年3月に「福祉サービスにおける第三者評価事業に関する報告書」を発表し、福祉サービスにおける第三者評価の目的は、利用者のサービス選択の支援と事業者のサービスの質向上への支援にあるとした。しかし、わが国の現況では利用者のサービス選択の支援が重視されなければならない。

周知のようにわが国の社会福祉サービスの利用形態は、社会福祉基礎構造改革により、市町村の権限・責任の下に行われていた措置制度から、利用者自身がサービス内容を選び、事業者と契約を結び利用する利用契約制度へと大きく変化した。高齢者福祉サービスの多くは2000年度から実施された介護保険制度により、障害者福祉サービスの多くも2003年度から始まった支援費制度により利用契約制度へと移行している。しかし、制度は一変したものの、利用者がサービス内容や事業者を選択するために必要な判断材料は大きく不足している。

厚生労働省は社会福祉基礎構造改革を進めるために社会福祉事業法を改正し、新たに社会福祉法を制定したが、同法は「社会福祉事業の経営者は、自らその提供する福祉サービスの質の評価を行うことその他の措置を講ずることにより、常に福祉サービスを受ける者の立場に立って良質かつ適切な福祉サービスを提供するよう努めなければならない」（第78条）と定めている。しかし、この規定は「モラル規定」にすぎず、どの事業者がそのような努力をしているのか検証するシステムは未だ構築されていない。そのため利用者はどの事業者が質の良いサービスを提供しているのか噂や口コミ以外に知る術がないのが現状である。

社会福祉法は地方自治体に対しても、「福祉サービスを利用しようとする者が必要な情報を容易に得られるように、必要な措置を講ずる」よう求めている（第75条）。利用者にとって最も必要な情報とは、事業者のサービスの質がわかる情報である。しかし、地方自治体はそのような情報を持っていない。地方自治体は各種法令により事業者を監査する権限を有しているが、それは法令や設備・人員などの設置基準を守っているかの検査が中心であり、サービス内容の評価を目的にはしていないからである。

また、社会福祉法は事業者に対して財務諸表と事業報告の情報公開を義務づけている（第44条）。一般市民が財務諸表と事業報告から直ちにサービス内容の良し悪しを知ることは難しいが、複数の事業所を比較すれば、そのおおよその判断はつく。しかし、同法がこれらの情報の公開を義務づけているのは社会福祉法人のみである。特定非営利活動法人（NPO法人）には社会福祉法人以上に厳しい情報公開が特定非営利活動促進法第28条及び第29条により義務づけ

られているが、営利法人や医療法人には義務づけられていない。

わが国のケアマネジャー制度の欠陥も指摘しておかなければならない。ケアマネジャーには、ケアを必要としている利用者の相談にのり、その心身の状況、生活状況、ニーズなどを総合的にアセスメントしてケアプランを立てる、それを最も適正に実施できる事業者を選ぶ、事業者が提供しているサービスの質をチェック（評価）し、不適切な場合には利用者の同意を得て事業者を変更する、などの役割が求められているが、わが国のケアマネジャーである介護支援専門員には、この役割は期待できてもとは期待できない。介護支援専門員の大多数は民間事業所に属しているからである。

現代法は同一人物が利害関係を異にしている者双方の代理人となることを禁じている（双方代理人禁止規定）。医療過誤に遭った患者が代理人に委任した弁護士が、訴えた医療機関からも選任された弁護士と同一人物であったならば、患者の利益は擁護されないだろう。かかる例からも明らかのように、同一人物が利害関係を異にしている者双方の代理人となれば、「弱い」者が不利益を被る可能性が極めて高いことから、現代法はこうした規定を設けているのだが、職責は利用者の利益を擁護することにありながら、身分は民間事業所の職員・社員のままに置かれ、「自社サービスの購入」を利用者に勧めなければならないわが国の介護支援専門員制度は、この双方代理人禁止規定に抵触していると言わなければならない。

以上見てきたように、わが国の社会福祉制度は利用者自身の意思・判断によりサービス内容や事業所を選択する利用契約制度に一変したが、介護支援専門員制度の欠陥も加わり、その前提となる選ぶために必要な情報が上述のように大きく不足しているところに、第三者評価を進め、各事業所の特性やサービス水準を明らかにし、その結果を広く利用者・市民に情報提供しなければならない理由がある。

次に、事業者のサービスの質の向上と第三者評価との関係について説明をしておきたい。

事業者のサービスの質の向上への取り組みは、自らが提供している福祉サービスの質を点検する自己評価から始まる。現状に甘んじているところに進歩はないし、自己評価を行い、問題点と課題を把握し、改善を図るという積極性や主体性がなければ、サービスの質は決して向上しないからである。それゆえ、社会福祉法も先に見たように事業者に対して、「良質かつ適切な福祉サービスを提供」しているかどうか自己評価することを求めている。

だが、自己評価には独り善がりになる危険性が常にあるし、また事業者が低い評価基準を設定し、それを超えているから良しとしたのでは、サービスの質は決して向上しない。こうした自己評価の陥りがちな欠点を補うためには、現代社会において求められている福祉サービスの水準を設定し、そのレベルにどこまで達しているか専門家の眼でもって客観的に評価・検証する第三者評価（機関）が必要であろう。

第三者評価は介護を含む福祉サービスの質の評価を行うがゆえに、社会福祉や介護について深い経験と知識を有する専門家によって実施されなければならない。事業者側からすれば、こ

うした専門家によってサービスの質のチェック（評価）を受けることにより、自らのサービス水準、優れている点、問題点、サービス向上のための課題などが明確になるところに、第三者評価を受ける意義や目的がある。

事業者の中には、第三者評価を粗探しをするものとして忌避する向きも少なからずあるが、福祉サービスの第三者評価とはそのようなものではない。あくまでも事業者のサービスの質向上の支援を目的としている。しかし、サービス水準が低劣であるにもかかわらず改善に向けて一向に努力をしないような事業者であれば、「欠点」をつけて「落第」をさせなければならないだろう。第三者評価は事業者の支援ではなく、事業者のサービス向上への支援を目的としているし、事業者のサービスの質を評価し、その情報を広く公開することにより利用者のサービス選択を支援することも、第三者評価に求められている重要な役割だからである。

２．第三者評価事業の現状

わが国では福祉サービスの第三者評価も民間が先行実施している。えひめ福祉オンブズネットが1997年に情報公開制度を活用し愛媛県内の特別養護老人ホームの内部資料を入手し、その実態を分析し、広く市民に公開した⁽²⁾のが、おそらくその最初である。現在も埼玉市民福祉オンブズネット、福祉オンブズおかやま、福祉・介護オンブズネットおおさかななどの市民福祉オンブズマン団体が同様の活動を続けているが、これらの団体の活動を福祉分野の第三者評価の先駆けと評価できるのは、情報公開制度を活用し、福祉施設の内部資料を収集し、食事、入浴、排泄介護などのサービス面と、看護・介護職員一人当たりの利用者数などのケア密度、職員の退職率、労働環境、職員研修の状況、運営費の使途など、サービス内容と密接に関係する項目を一つひとつ分析し、その結果を施設の実名入りで広く市民に公開し、施設選択のための情報を利用者に提供したからである。これらの情報は、それまで行政も施設も決して公開することのなかった「閉ざされた情報」であった。

1999年に東京都内で活動を始めた「特養ホームを良くする市民の会」の活動も注目に値する。同会では会員が2人1組となって特別養護老人ホーム（以下、特養と略称）を訪問し、施設長、職員、利用者・家族から聞き取り調査を行い、その結果を公表する活動を行っており、2000年には7都府県で、386カ所の特養を訪問調査し、報告書を発行している。同会の特徴は、一般市民が将来、自分自身や家族が特養に入居するという前提の下に調査を行っている点にある。それゆえ、訪問調査票（A4判21ページ）には、おむつ交換の回数などのサービスの外形基準にとどまらず、その提供方法や、ターミナルケアの取り組み、生活の自由度（酒、タバコ、外出など）など、きめ細かい質問項目が盛り込まれている。同会以外にも、GOWAやメイアイヘルプユーなど第三者評価を専門に行っている民間団体もある。

だが、福祉サービスの評価は地方自治体の責任の下に実施されるべきだろう。サービス評価

それ自体は民間団体でも可能だが、第三者評価がもう一つの目的にしている利用者への情報提供は、民間団体では大きな制約・限界があるからだ。また、地方自治体は住民の生命と健康に責任を負っていることからしても、福祉サービスの質の評価とその情報提供は、自治体の責任の下で行うべきであろう。

厚生労働省によれば、2004 年 2 月末現在、都道府県・指定都市の中で福祉サービスの第三者評価を実施しているのは、福島県、東京都、福井県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、熊本県、神戸市、福岡市、北九州市の 12 自治体で、東京都以外はすべて高齢者介護サービスを対象にしている⁽³⁾。しかし、第三者評価の名に値する内容を備えている自治体は極めて少ない。と言うのも、施設から選出された者が施設を評価する「身内が身内を評価する」もの（福島県）や、評価方法から実施まで民間機関に依存しているもの（大阪府、神戸市）や、評価対象を特養のみに限定していたり、まだ評価機関もできておらず実績がほとんどないところ（福井県、三重県、滋賀県、兵庫県、熊本県）などが大半だからである。筆者は京都府で当初より第三者評価の仕組みづくりに関わってきたので、以下、京都府での第三者評価の実施状況について説明をする。

3. 第三者評価の実施方法

（1）京都府における第三者評価事業実施の経緯

京都府が第三者評価の実施を検討し始めたのは、高齢化対策課を中心に「介護保険制度下における利用者支援のあり方」の勉強会を始めた 2000 年 7 月ごろからだったと思われる。筆者も「福祉サービス利用者の権利擁護について」講義を依頼された。この勉強会を経て、高齢化対策課を事務局にして 2001 年 8 月に「京都府介護サービス評価研究会」が組織された。学識経験者、利用者団体、事業者代表、職能団体、行政関係者など計 14 名で構成され、筆者も学識経験者の立場から参加を求められた。研究会の最大の役割は、第三者評価実施の仕組みをつくることにあった。第三者評価の目的、評価対象、評価項目、評価方法、評価結果の公表方法などについて検討し、同年 11 月に「京都府における介護サービス評価の推進方策について（提言）」を京都府知事に提出した。

同研究会は 2002 年 8 月に「京都府介護サービス評価検討委員会」に改組され、筆者が会長に選出された。この委員会の役割は、前年度に京都府介護サービス評価研究会から提言されていた「介護サービス評価の推進方策」を具現化することにあった。委員会では、評価項目、評価方法、評価機関、評価結果の公表の仕方などについて一つひとつ検討し決定するとともに、その有効性を検証するために、同年 12 月に居宅サービス事業所を 1 か所ずつ選び試行実施した。

2003 年度には前年度のモデル事業の結果を踏まえて評価項目や評価方法などを改善するとともに、次のことに取り組んだ。7 月、評価機関と受審を希望する事業所の公募。評価機関

は原則として法人格を有していること。評価調査者は介護支援専門員の資格またはそれと同等程度の資格を有しており、かつ京都府が実施する評価調査者養成研修課程を受講・終了した者であること。3人1組で評価調査チームを構成できることなどを資格要件とし、京都府が定めたガイドラインに従って評価調査を実施することを条件とした。8月、評価調査者養成研修を4日間にわたり実施した。受講者は54名であった。9月、評価機関に応募した13団体を資格審査し、京都社会福祉士会、京都府介護福祉士会、京都ボランティア協会、NPO法人きょうと介護保険にかかわる会、~~株~~東京リーガルマインド大阪本部など9団体を京都府知事が評価機関として認証した。受審申し込みのあった147事業所の中から110の事業所を選び、10月から順次調査を実施した。その結果をとりまとめ、2004年3月に「平成15年度介護サービス第三者評価試行実施事業第三者評価結果」を冊子及びインターネットで公開した。冊子（A4判221頁）には、訪問介護12、訪問看護6、通所介護16、通所リハ7、短期入所1、特定施設1、居宅介護支援事業2、特養35、老人保健施設12、介護療養型医療施設17、計109カ所のサービス評価結果が収録されている。

（2）京都府における第三者評価の実施方法

京都府における第三者評価は、次のような内容で進められる。評価を受ける事業所は、まず京都府介護サービス評価検討委員会が定めた「共通評価項目チェックシート」にそって自己評価を行わなければならない。自己評価は全職員が参加をして行うのが原則である。

「共通評価項目」は、健全な組織体制、適正なサービス提供体制、利用者保護の観点、サービスの質向上の取組みから成っており、それぞれが中項目、小項目に区分されている。「健全な組織体制」を例にとれば、組織の理念・運営方針、組織体制、労働環境、課題の設定、人材の確保・育成の5つの観点（中項目）から評価するようになっている。そして、その評価が正確なものになるように、さらに小項目に区分し、それぞれのチェックポイントを示している。労働環境を例にとれば、労働環境への配慮、ストレス管理、休憩場所の管理の3つを小項目に設定し、それぞれの小項目ごとに、「サービスの提供量に応じて、スタッフの心身の負担に配慮した人員が確保されているか」「スタッフが利用者の様々な要望に耳を傾け、応えることができるよう、スタッフ1人当たりの業務量が適切なものとなっているか」「スタッフの業務上の悩みについて、スーパーバイズ（指導・助言）を行う体制があるか」などのチェックポイントを3～4項目設けている。

これらのチェックポイントがすべて達成できている場合にはA評価（2点）、一部実施できている場合にはB評価（1点）、いずれも実施できていない場合にはC評価（0点）とし、健全な組織体制30点、適正なサービス提供体制30点、利用者保護の観点20点、サービスの質向上への取組み20点、計100点で自己評価を行うことになっている。

次に、評価機関が書面調査、実地調査、利用者アンケート調査を行い、自己評価の検証を行

う。書面調査、実地調査と併せて利用者アンケート調査を行っているのが京都府の特徴で、その内容は、サービスについての説明、サービス内容、サービス満足度の3つから成っており、自己評価の適否が裏づけられる内容になっている。アンケート数は事業所によって異なるが、50名定員の特養であれば20名を無作為抽出している。

評価機関は実地調査終了後、「アドバイスレポート」を作成し、上記の評価項目ごとに行った評価結果とともに事業者へ送付する。アドバイスレポートの内容は、評価が高かった点、その理由、改善を要する点、その理由、改善に向けての具体的なアドバイスから成っている。

京都府は以上の内容を整理し、インターネットと冊子で公開をする。公開されているのは、事業者の自己評価と評価機関の評価結果を対比した「評価結果対比シート」、共通評価項目の「達成換算表」、評価機関のアドバイスレポートの3つである。

なお、事業者が評価機関に支払う費用は、すべて8万円に設定されており、京都府が半額を補助している。

（3）京都府における第三者評価事業の特徴

第1に、行政（京都府）と事業者の積極性を挙げることができる。わが国で福祉サービスの第三者評価を進めようとするれば、まず地方自治体の積極性が不可欠となる。それはまだ法制化されていないし、国庫補助事業の対象にもなっていないからである。しかし、地方自治体がいくら積極的であっても、事業者にサービスの質向上への意欲が乏しければ、これを進めることはできない。先の理由から事業者にはこれに応じる義務はないからである。地方自治体の積極性と事業者のサービスの質向上への意欲の高さの2つが伴わなければ第三者評価を進めることができないところに、これを実施している地方自治体が極めて少ない理由があるが、京都府の場合は行政と事業者が共に積極的であった。京都府は2006年度からは府内の全介護保険事業所に対し第三者評価の受審を義務づける方向で、現在、計画を進めているが、先に見た第三者評価に取り組んでいる地方自治体は、すべて受審を「任意」としている。この違いからも、京都府と事業者の第三者評価に対する積極性を見ることができよう。

第2の特徴は情報公開度の高さである。第三者評価結果を公開しなければ利用者のサービス選択の支援にはならず、第三者評価の意味は半減するが、先に見た12の地方自治体の中で第三者評価結果の公開を義務づけているのは京都府のみである。「義務化を検討中」の三重県と滋賀県を除くと、他はすべて「任意」「公表義務なし」となっている。なお、京都府では、第三者評価（機関）の信頼性を高めていくために、評価調査者の経歴や所持している資格の内容も公開している。

第3の特徴は、現場で働いている職員と利用者団体の構成員から成るワーキンググループを設置し、評価項目とチェックポイントの検討を行ったことである。ワーキンググループは36名で構成されたが、現場職員と利用者団体の構成員が加わったことにより、サービス評価をする

際に必要な視点を明確にすることができた。先に紹介をした職員の労働環境のチェックポイントや、後述する利用者の権利擁護などは、その成果の一つである。

4．第三者評価の有効性

福祉サービスにおける第三者評価は、本当にサービス改善に役立ち得るのか検証しておかなければならないが、京都府で 2003 年度に行われた「介護サービス第三者評価試行実施事業」の結果を見ると、かなり有効だと言ってもよいと思われる。以下にその根拠を示す。

表 1 は、受審をした事業所を種別ごとにまとめ、自己評価と第三者評価の点数の平均点を示したものである（受審事業所数が 1 ～ 2 と少なかった短期入所施設，特定施設，居宅介護支援事業所は除いている）。大学生の成績評価のように 80 点以上を「優」とすれば、すべての介護保険サービスが「優」の評価を受けたことになるが、詳しく分析してみると問題が多い。それが最も端的に現れていたのが特養と老人保健施設（以下、老健と略称）だった。

まず第 1 に、提供しているサービスの質を点検することの少なさである。「利用者の満足度調査を定期的・随時に実施し、その結果を分析し、サービス改善に役立てている」として A 評価を受けたのは、老健で全体の 33%，特養にいたっては 20% にすぎなかった。また、「利用者からの苦情を受けとめサービス改善に役立てている」として A 評価を受けたのも、特養で 43%，老健は 25% にすぎなかった。

表 1 京都府第三者評価受診事業所の自己評価・第三者評価平均点

種 別	受診事業所数	自己評価	第三者評価
訪問介護	12	81.0	84.3
訪問看護	6	88.8	91.3
デイサービス	16	82.8	86.6
通所リハ	7	76.7	86.3
特別養護老人ホーム	35	76.5	84.3
老人保健施設	12	80.3	83.1
介護療養型医療施設	17	91.8	91.2

（資料）京都府介護サービス評価検討委員会「平成 15 年度介護サービス第三者評価試行実施事業」2001 年 3 月から筆者作成

第 2 に、利用者の権利擁護の不十分さである。京都府のサービス評価項目には「利用者保護の観点」として、人権等の尊重，プライバシー等の保護，個人情報保護などが盛り込まれており、次のようなチェックポイントが設けられている。

- ・利用者の人権や自尊心を尊重したサービス提供（身体拘束を行わない・写真を撮る際には肖像権の侵害に留意している・幼児に対するような言葉掛けを行わない等）を行っているか

- ・利用者のプライバシーや羞恥心に配慮した具体的な方策（おむつ交換の際はカーテンを閉める，入浴で移動する時はタオルで体を覆う，相談援助業務を行う際は他の者に内容が聞き取られないようにする等）が講じられているか
- ・利用者の個人情報（介護の状況や家族の状況を含む）が他者の耳に入らないよう，スタッフ間の連絡や情報交換を行う場所等についても配慮しているか
- ・人権に配慮したサービスの提供や援助の方法や，介護を受ける高齢者のプライバシーや羞恥心に配慮したサービスの提供や援助の方法について勉強会や研修会を行っているか

こうしたチェックポイントを設けているのは，第 1 に，入居者や家族の了解を得ないままに施設の広報誌などに入居者の顔写真を掲載したり，年長者である高齢者に職員が指示・命令をしたり，幼児扱いをしたりして，高齢者の「自尊の念と尊厳を維持する権利」を侵害したり，おむつ交換時に廊下などのパブリックスペースで利用者の排泄状況を話し合っているといった光景が，施設内ではしばしば見受けられるからであり，第 2 に，こうした行為が高齢者の人権や権利の侵害になることを自覚していない職員が少なくないからだが，A 評価を受けたのは，「人権の尊重」で特養 46%，老健 42%，「プライバシーの保護」は特養 46%，老健 25%，「個人情報の保護」は特養 51%，老健 58%にすぎなかった。

第 3 は，先に見た職員の労働環境への配慮やストレス管理の不十分さである。チェック項目がほぼ達成できているのは，前者で特養が 57%，老健は 42%，後者は特養が 51%，老健が 50%である。また，職員の継続研修によく取り組んでいるとして A 評価を受けたのは，特養 46%，老健 50%であった。

以上の 3 点は特養と老健のみに限ったことではなく，在宅サービスにおいても同様の傾向が見られた。しかし，このように問題点とサービス向上のための課題が明らかになっただけでは第三者評価の目的を達したことにはならない。事業者がその評価を受け入れ，サービス向上への意欲を高めなければ第三者評価の目的は半減するからである。それゆえ，事業者の「第三者評価に対する評価」を見てみなければならないが，サービス評価を受けた大半の事業者は，第三者評価の結果を極めて前向きに受けとめていた。と言うのも，京都府では先の試行事業実施後に，これを受審した 109 の事業所にアンケート調査を行ったが，回答した 96 の事業所（回答率 88%）のうち 95%の事業所が「第三者評価事業を受審して良かった」と答え，その理由として，「サービスの質の向上のための具体的手法についてヒントを得た」75%，「事業所内での意見交換等，コミュニケーションが増えた」70%，「情報公開が期待できる」29%，「その他」14%を挙げている（重複回答）からである。

かかる事業者の評価と，先の第三者評価が明らかにした内容を見れば，第三者評価はサービスの質の向上において極めて有効だと言えよう。

5．第三者評価の課題

福祉サービスにおける第三者評価には、これに取り組んでいる地方自治体がまだ少数といった現状や、取り組んでいる自治体においても評価結果の公表に及び腰といった現状など、根本的に改めなければならない問題が幾つもあるが、ここではサービスの質の向上に限定してその課題を述べておきたい。

第1に、評価調査者に良き人材を得て評価機関の均質化を図らなければならない。京都府での実施状況を見ても、評価機関に力量の差があることは否めない。社会福祉に関する幅広い知識と経験を備えた人材を確保することは容易なことではないが、評価は人が行うものである以上、良き人材を得なければ評価の信頼性を高めることはできないだろう。

第2に、訪問調査にもっと多く時間を割かなければならない。現在、第三者評価はいずれの地方自治体においても書面調査と訪問調査を中心に行われているが、訪問調査にかかる時間は京都府の場合でも6～7時間程度である。しかもそこには事業所との打ち合わせや、施設長以下の職員からの聞き取りや昼食の時間も含まれているので、利用者の声を聞いたり、実際のサービス提供場面を目にするのは数時間程度でしかない。そのような状態でサービスの質を見極めるには大きな限界があろう。

第3に、利用者満足度調査の技法を開発することである。利用者の満足度が高いことがサービスの質の高さを証明することにはならないという指摘もある⁽⁴⁾が、サービスの質が低劣であるにもかかわらず利用者の満足度が高いということとはあり得ない。サービス評価の中には利用者満足度も含めるべきであろう。しかし、そのためには、利用者満足度調査の方法や技術を開発しなければならない。それは社会福祉研究者の課題でもある。

第4に、以上のような問題を抱えている中で第三者評価の成果を上げるためには、福祉サービスの質の向上に真に必要な事項をサービス評価項目とそのチェックポイントに盛り込まなければならぬ。

厚生労働省は地方自治体に対して第三者評価事業を実施する際には、「福祉サービスの質に関する検討会」が2001年3月に発表した「福祉サービスにおける第三者評価事業に関する報告書」に沿って行うよう求めている。この報告書は、サービス評価を 福祉サービス提供の基本方針と組織、 地域等との関係、 対等なサービス利用関係の構築、 福祉サービス提供過程の確立、 福祉サービスの適切な提供、 利用者本位のサービス提供、 組織の運営管理の観点から行うよう求めているが、その具体的な中身については特に触れていない。したがって、そこに何を盛り込むかは各自治体の考え次第であるが、筆者はサービスの質の向上を図るためには、社会福祉の基本理念、特に利用者の権利の尊重を最大限加えることが重要だと考えて

いる。具体的に言えば、ノーマライゼーションの理念、近年強調されている自立支援や利用者本位の理念、自己決定、生活の継続性、残存能力の尊重から成る高齢者ケアの3原則や、個別ケアを受ける権利、質の高いサービスを受ける権利、意見・質問・苦情を表明する権利、わかりやすい情報提供を受ける権利、プライバシーが保たれる権利、自己尊重の念と尊厳を維持する権利などである。

なぜこれらをサービス評価項目やチェックポイントの中に盛り込むことが重要なのか念のために言えば、第1に、自己評価であれ第三者評価であれ福祉サービスに求められる評価は、あるべき姿（水準）への到達を目標にしているからである。第2に、先に見たように利用者の人権や権利の尊重が不十分なことが、現状の福祉サービスの最大の問題点だからである。同様の理由から、職員の労働環境や継続研修も重視されなければならない。

おわりに

最後に、第三者評価も万能ではないことを指摘しておきたい。福祉サービスの中でも特に介護の質の評価において限界があるからである。それはおそらくケアの本質と関係していると思われる。

介護とは、ケアの語源が「悲しみを共にする」の意味を持つギリシャ語の「カーラー」にあるように、また caring-relationship を配慮的人間関係と訳さなければならないように、利用者の心の裡を深く理解・共感することなくしては成り立たない行為である。ケアに従事したことのない人々には、単なる排泄、食事、入浴介助と見えても、そこには利用者への細やかで暖かい配慮が随所になされているのが人間へのケアであり良き介護である⁽⁵⁾。だからこそ、人体の看護・介護とは区別されなければならないのだが、そのような本質を持っているケアの質を現状の評価方法で見極めることができるだろうか？

筆者が理事長をしているNPO法人では2年前から、社会福祉のみならず看護、介護の深い知識を有し、かつ長年にわたって優れた実践をしてきた現場指導者に、運営をしている痴呆高齢者のグループホーム内に数日間滞在してもらい、利用者の生活状況と職員の生活援助の実際の場面を見てもらい、評価を受けるようにしているが、こうした方法以外にケアの質を深く評価することは、おそらく不可能だと思われる。

それゆえ、第三者評価は往々にして外形的評価になりがちである。だがそうした弱点や限界があることを認識しつつ、第三者評価を進めていかなければなるまい。外形的評価にとどまりがちであっても、すでに述べたように、サービスの質の向上を促す上で極めて有効であるし、現状では第三者評価を実施し、その結果を広く利用者に知らせていく以外に、利用者のサービス選択を支援する有力な方法がないからである。

〔注〕

- （１）先行研究には、古都賢一「福祉サービスにおける第三者評価」『月刊福祉増刊号 新・福祉システム 5』2001年3月、全国社会福祉協議会、大塩まゆみ「介護老人福祉施設のサービスの質と評価 福井県の介護老人福祉施設の質向上に向けて」『福井県立大学論集』第22号 2003年2月、小林治子「特別養護老人ホームにたいする市民の視点からの評価活動」『龍谷大学大学院経済研究』第4号 2004年3月などがある。
- （２）えひめ福祉オンブズネット「愛媛県内特別養護老人ホームの状況（97年度版）」1997年12月
- （３）厚生労働省老健局「全国高齢者保健福祉・介護保険関係主管課長会議資料」2004年2月19日
- （４）古都賢一，前掲書 81 ページ
- （５）ここに述べているケアの本質については，拙著『老いと出会い』学苑社 1989 年，『悲しみをわちあえますか 高齢者の人権と福祉』創風社出版 2003 年を参照されたい。

（えいわ よしのすけ 社会福祉学科）

2004 年 10 月 15 日受理